

FUCAPE PESQUISA E ENSINO LIMITADA – FUCAPE MA

LINDONJONSON GONÇALVES DE SOUSA

**PERCEPÇÃO DE *ACCOUNTABILITY* PELOS USUÁRIOS DO
SERVIÇO DE OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DO MARANHÃO**

**SÃO LUÍS
2020**

LINDONJONSON GONÇALVES DE SOUSA

**PERCEPÇÃO DE *ACCOUNTABILITY* PELOS USUÁRIOS DO
SERVIÇO DE OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DO MARANHÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Administração da Fucape Pesquisa e Ensino Limitada – MA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis e Administração – Nível Acadêmico.

Orientador: Prof. Dra. Arilda Magna Campagnaro Teixeira.

**SÃO LUÍS
2020**

LINDONJONSON GONÇALVES DE SOUSA

**PERCEÇÃO DE *ACCOUNTABILITY* PELOS USUÁRIOS DO
SERVIÇO DE OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DO MARANHÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Administração da Fucape Pesquisa e Ensino Limitada - MA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Administração.

Aprovada em 11 de novembro de 2020.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. ARILDA MAGNA CAMPAGNARO TEIXEIRA
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

Prof. Dr. JOÃO EUDES BEZERRA FILHO
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

Prof. Dr. OLAVO VENTURIM CALDAS
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

À Deus, à família e aos amigos.

AGRADECIMENTOS

O mestrado representou oportunidade de “pensar fora da caixa”, em termos de conhecimento. Os insights e a estruturação do saber em Administração permitiram-me vislumbrar as possibilidades que antes não existiam.

Agradeço aos professores do mestrado, onde cada um, á sua maneira, contribuíram para a minha formação. Em especial à Profa. Dra. Arilda Teixeira por sugerir-me metodologias e conceder-me a liberdade de desenvolver o trabalho, bem como aos integrantes da banca de qualificação João Eudes Bezerra Filho e Olavo Caldas, pelas sugestões e ensinamentos.

Agradeço à equipe da Ouvidoria do Ministério Público.

Agradeço ao (às) colegas da turma 2018.1, pelo ambiente fraterno, de colaboração e interesse em aprender, estímulos a levar adiante o Curso.

Por fim, gostaria de agradecer à minha família por aceitar as minhas ausências, assim como aos amigos com quem dividi as ideias relacionadas a esta empreitada.

RESUMO

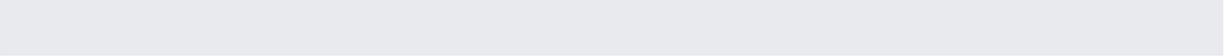
O objetivo desta dissertação foi identificar a percepção de *accountability* pelos usuários dos serviços da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão. O trabalho foi realizado com a utilização da técnica de Análise de Conteúdo. Produziu-se pesquisa qualitativa, com recorte transversal e dados secundários, obtidos dos registros de manifestações dos usuários da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA), entre os anos 2016-2019. Na análise dos dados, usou-se os *softwares WORDART e MAXQDA*. O método indicou a eficiência da associação de termos vocalizados pelo cidadão e sugestões da linguagem para detectar e explicar demandas à gestão pública reconhecida pelo controle institucional, feito pelo TCU. O estudo contribuiu para mostrar que os usuários da ouvidoria apresentaram manifestações críticas quanto à gestão pública e suas manifestações foram úteis para o reconhecimento de fatores associados à *accountability*- controle social, prestação de contas, transparência e participação social.

Palavras-Chaves: Serviço de Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão. *Accountability*. Manifestação de Usuários e Respostas da Ouvidoria.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation was to identify the perception of accountability by users of the services of the Ombudsman of the Public Ministry of the State of Maranhão. The work was carried out using the Content Analysis technique. Qualitative research was carried out, with transversal cut and secondary data, obtained from the records of manifestations of the users of the Ombudsman of the Public Ministry of the State of Maranhão (MPMA), between the years 2016-2019. In the data analysis, the software WORDART and MAXQDA was used. The method indicated the efficiency of the association of terms voiced by the citizen and language suggestions to detect and explain demands to public management recognized by institutional control, made by TCU. The study contributed to show that the users of the ombudsman service presented critical manifestations regarding public management and their manifestations were useful for the recognition of factors associated with accountability - social control, accountability, transparency and social participation.

Keywords: Ombudsman Service of the Public Ministry of the State of Maranhão. Accountability. Manifestation of Users and Responses from the Ombudsman.



LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Figura descritiva das funções da Ouvidoria.....	19
Figura 2 - Descrição <i>Accountability</i>	22
Figura 3 - Painéis de atendimento do MP.....	26
Figura 4 - Comparativo de atendimentos.....	29
Figura 5 - Manifestações dos usuários	31
Figura 6 - Formas codificadas	32

SUMÁRIO

Capítulo 1	9
1 INTRODUÇÃO	9
Capítulo 2	15
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	15
2.1 CONCEPÇÃO DE OUVIDORIA	15
2.2 FUNÇÕES DA OUVIDORIA	18
2.3 CONCEPÇÃO DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	19
2.4 CONTROLE SOCIAL	22
2.5 PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	23
2.6 TRANSPARÊNCIA.....	24
2.7 PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	25
Capítulo 3	28
4 METODOLOGIA DA PESQUISA	28
Capítulo 4	30
4 ANÁLISE DE RESULTADOS	30
4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA E PERFIL DA AMOSTRA.....	30
4.2 DESENVOLVIMENTO.....	34
4.3 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS	40
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS	40

Capítulo 1

1 INTRODUÇÃO

As constantes crises do Estado brasileiro afetam os serviços prestados pela Administração Pública. As reformas sucessivas não têm resolvido a insuficiência de desempenho da gestão pública e de entrega aos cidadãos dos resultados esperados, gerando a permanente precariedade dos serviços públicos (Cunha, 2018; Bastos & Silva, 2019).

Essa realidade tem causado aumento das cobranças por melhorias na prestação dos serviços públicos. São expectativas negadas que se tornam campos de estudos mais recorrentes sobre administração pública. Nas abordagens percebe-se o reconhecimento das fragilidades da participação social, da democracia local e a opacidade das estruturas públicas. (Kyohairwe, 2014; Rocha, 2011).

Nesses aspectos, situam-se as exigências de que a gestão pública cumpra a tarefa primordial de proteger o cidadão do mau desempenho na prestação dos serviços públicos. Então, pesquisas sugerem a necessidade do fortalecimento da *accountability* na relação entre o cidadão e Administração Pública (Vidal & Rocha-Pinto, 2020).

Trata-se de constatação sobre os mecanismos habituais de controle burocrático, os quais parecem não serem suficientes para assegurar a eficiência dos serviços públicos no atendimento das crescentes demandas por esses serviços. Então, o aspecto fundamental dessa constatação é a evidência do distanciamento da gestão pública na relação com o cidadão, onde as decisões dos agentes públicos são pouco compreensíveis pelo cidadão (Azevedo, Leitão, & Callado, 2019).

Nessa situação, as promessas de tornar as relações entre o cidadão e administração pública orientadas pelo exercício de *accountability*, mediante o reconhecimento de indicadores que fixem os padrões de gestão e promoção do diálogo com o cidadão, ensejam a renovação dos paradigmas de gestão pública, no atendimento de demandas da sociedade (Bastos & Silva, 2019).

Nesse contexto, este estudo evidencia o papel das Ouvidorias Públicas na tarefa de corrigir o distanciamento estrutural da gestão pública, na relação com o cidadão. Essa tarefa diz respeito ao fato de ouvidorias terem se tornado vetores de avaliação de desempenho e auxílio no combate às distorções do exercício do poder na administração pública (Lyra, 2016).

Sobretudo, atuam como instâncias de legitimação do controle social da esfera pública, que resulta da interface permanente entre os cidadãos que demandam por serviços públicos e a administração pública. Para as correções, sobrelevam-se os parâmetros universais, originados nas democracias modernas, que posicionam a *accountability*, como necessária à relação do Estado com o cidadão (Kyohairwe, 2014).

O caminho adotado nesta dissertação foi encontrar, no conteúdo das manifestações dos usuários da ouvidoria, as expressões críticas forjadas em razão do descompasso entre o atendimento exigido pelo cidadão e o que é oferecido pela Administração Pública. Trata-se de escolha que visa possibilitar o retrato efetivo da relação cotidiana de quem lida com os serviços públicos porque precisa.

Nas pesquisas sobre os serviços públicos, há lacunas de estudos que tenham utilizado as manifestações dos usuários de ouvidoria, produzidas diretamente do contato com a Administração Pública. Considera-se que seja forma apropriada de

mostrar a demanda real, levada pelo cidadão/usuário ao serviço de atendimento de uma organização pública como o Ministério Público.

Para estudar a relação dos usuários com a administração, fez-se o seguinte questionamento: a partir das respostas dos usuários dos serviços da ouvidoria é possível reconhecer o exercício de *accountability* e as suas repercussões, considerando sua associação com o controle social, prestação de contas, transparência e participação social?

Para responder este questionamento, o objetivo desta dissertação foi interpretar as manifestações de usuários dos serviços da ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão, no sentido de identificar a internalização pelos usuários dos indicadores de *accountability* e a decorrente construção do valor público.

A justificativa teórica para esta linha de pesquisa é a permanente necessidade de análise do desempenho da gestão pública e os resultados que apresenta aos cidadãos. Essa análise do que o cidadão recebe da gestão pública deve servir para construir padrões que contenham os indicadores de qualidade do serviço público (Silva *et al.*, 2018).

Os padrões dinâmicos de desempenho do serviço público estão associados à *accountability* na gestão pública, desde a abordagem inaugural suscitada por (Campos, 1990). Impõe-se atualizar os conceitos relacionados à dimensão *accountability*, sobretudo diante das inovações necessárias, de adaptação constante à sociedade conectada de usuários dos serviços públicos (Rocha, 2016).

As manifestações dos usuários da ouvidoria são veículos para a aprendizagem sobre tendências e habilidades de engajamento na sociedade. De acordo com (Reese, 2020), essas manifestações trazem a experiência que pode sustentar a

criação e a manutenção de valores comuns aos usuários, bem como gerar as demandas e incentivar a participação social na Administração Pública em geral.

Atualmente, em decorrência da disponibilidade dos meios de acesso à informação em geral, as organizações públicas estão sendo desafiadas a reconhecer a necessidade de melhorias na gestão pública. Por outro lado, os gestores estão, cada vez mais, tendo a credibilidade condicionada às respostas dada aos cidadãos (Moura & Andrade, 2018).

As Ouvidorias do Ministério Público são órgãos que atuam demandas relacionada a esta instituição. Como se tratar de instituição que fiscaliza a administração pública, recebe torna-se o desaguadouro de insatisfação quanto aos serviços públicos em geral, nos três níveis da administração pública, nos pedidos de providencias (Aranha & Filgueiras, 2016).

Portanto, faz-se necessário estudar a atuação da ouvidoria de uma instituição pública, para explicar aspectos de suas formas de atuação. Trata-se de pesquisa que observa o fenômeno a partir da perspectiva dos usuários da ouvidoria em um momento crítico, justamente quando se dirigem à instituição pelos meios acessíveis

A realidade da atuação dos serviços de ouvidoria é o atendimento da população que, cada vez mais, incorpora hábitos que a torna portadora de consciência adaptativa, enxerga a estrutura que lhe reserva relações contraproducentes, atividades inúteis e conflitos judiciais, por situações básicas das necessidades do cotidiano. Então, os cidadãos tendem a buscar leituras factuais e tentam contornar pretensas soluções lineares, que burocratizam as respostas e adiam ou negam os resultados (Wittmann, Lübeck, & Nelsis, 2013).

Considera-se que as demandas por melhores serviços públicos exigem estrutura de comunicação que possibilite às organizações interagirem com os usuários. As ouvidorias tornam-se relevantes como plataformas de relacionamento com usuários, onde a permanente abertura aos usuários dá ensejo à verificação dos valores construídos na interface entre a organização pública e o cidadão. Promovem a adaptação constante a novos parâmetros tecnológicos e às mudanças nas relações sociais que se formam a partir de agrupamentos de interesses (Acker & Bouckaert, 2017).

A justificativa prática deste estudo reside no reconhecimento da importância do conteúdo da interação com o usuário, ao mostrar o que o usuário fala à organização, as condições objetivas da produção de sua fala e as consequências que essa realidade suscita. Procura-se instrumentar essas manifestações de usuários como ferramentas de superação do sistema fechado, atributo constante da gestão da administração pública; no sentido de torná-la aberta à análise de desempenho, controle de qualidade e efetividade nos resultados (Silva *et al.*, 2018).

As manifestações dos usuários possibilitam as condições suficientes para uma ruptura da opacidade dos negócios relacionados aos recursos públicos. Ao tempo em que se trata de realidade atribuída às distorções na representação política, fatores culturais e históricos, as quais negam a *accountability*. Para afirmá-la, há os indicadores que se opõem à verticalização do relacionamento da gestão pública com o cidadão, posto nos termos suscitados pelas formulações teóricas que sustentam a evolução organizacional da maneira de prestar serviços públicos (Medeiros, Demo, Farias, Souza, & França, 2019).

Os serviços de ouvidorias estão na ordem de suscitar relações *accountability*, diante da comunicação aberta, em larga escala, com os usuários dos serviços públicos. Explica-se inicialmente as concepções gerais das ouvidorias públicas,

aspectos específicos da ouvidoria do Ministério Público e dos indicadores relacionados com *accountability*, como fundamentos da pesquisa.

Capítulo 2

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONCEPÇÃO DE OUVIDORIA PÚBLICA

Nos últimos anos, as diversas áreas dos serviços públicos institucionalizam as suas ouvidorias, com propósito semelhante: receber demandas dos cidadãos, quanto aos assuntos gerais ou específicos de cada instituição pública. Em geral, as ouvidorias públicas são estruturadas para o diálogo, a mediação e a participação social. Trata-se de serviço com a finalidade da difusão das boas práticas no atendimento ao cidadão, quanto aos seus interesses diante da Administração Pública (Lyra, 2016).

A opção pela ouvidoria com o encargo de ser o canal do cidadão com o órgão ou instituição pública configura-se como uma imposição destinada à governança democrática na Administração Pública. Notadamente, um patamar necessário à construção dos padrões objetivos de prestação dos serviços públicos (Moura & Andrade, 2018).

Ouvidoria tem a natureza de órgão público de competência (atribuição) residual, uma garantia de que o cidadão pode ter uma interface com a gestão pública. Mesmo que não seja um movimento coletivo em torno de uma causa, seja apenas um interesse pessoal direto, relacionado a atuação da instituição, que tenha valor público, até uma informação necessário ao usuário (CNMP, 2017).

A interlocução obrigatória com os usuários é uma inovação, quando estabelece a possibilidade do diálogo institucional com o cidadão. Trata-se de ruptura com os modelos e práticas tradicionais da administração pública, quando enseja o

aprendizado com os usuários e comandos não verticalizados na comunicação institucional (Oliveira, 2019).

Apontar padrões teóricos dessa aprendizagem requer interpretação de experiências com dificuldades de serem compatíveis com a gestão pública. No entanto, a expansão das relações sociais que envolva uma ouvidoria e um órgão de contas pode obedecer a condições similares de linguagens e vocalizações. Os participantes de uma mesma sociedade, suas instituições e as condições sociais possibilitam esta base, por meio da qual se pode explicar o sistema de funcionamento da sociedade e cada organização e suas relações internas (Throckmorton, Mayew, Venkatachalam, & Collins, 2015).

A ouvidoria do MPMA serve-se do formato das funções recolhidas na experiência administrativa das ouvidorias em processo de disseminação na Administração Pública do país e setorialmente nos MPs. Da mesma forma, as condições dos serviços de Ouvidoria foram estabelecidas com as medidas de controle da atuação dos integrantes da Instituição (Baptista, 2018).

Com isso, a ouvidoria do MPMA não julga demandas, funcionando como estrutura de persuasão. Possui estrutura própria e funciona de forma autônoma, sem hierarquia institucional. É anunciada como o órgão do Ministério Público com as funções, que se relacionam com os 8 núcleos verbais: receber, representar, dar conhecimento, manter intercâmbio, determinar, registrar, elaborar relatório, organizar e divulgar (Ministério Público do Estado do Maranhão [MPMA], 2018).

A forma como o usuário se pronuncia ao MPMA é por: reclamação, sugestão, elogios e críticas (MPMA, 2018). A *accountability* na atuação da ouvidoria reside na sua função de corrigir deficiências na prestação de serviços públicos e no

desencadeamento da atuação do Ministério Público, como fiscal da gestão dos serviços públicos em geral.

O cidadão pode protocolar a sua manifestação, acompanhá-la, complementá-la ou pedir o cancelamento pelos seguintes canais: telefone, *whatsapp*, internet, *e-mail*, *facebook*, *instagram*, *twitter*, correspondência ou comparecimento pessoal ou correspondência à sede do órgão na capital. Com uma estrutura mínima, cumpre as exigências a todas as ouvidorias dos diversos ramos do Ministério Público brasileiro (MPMA, 2018; Conselho Nacional do Ministério Público [CNMP], 2013).

Esses meios guardam evidentes simetrias com os dispositivos de comunicação informacional na sociedade atual, superando as restrições de tempos em que essa comunicação era limitada ao telefone e a presença do espaço físico de atendimento. Desse modo, há uma permanente transição de meios em razão das mudanças no contexto social da atuação institucional do Ministério Público (Camargo, Miranda, & Magnoni, 2019).

2.2 FUNÇÕES DA OUVIDORIA

A aproximação necessária entre a população e administração pública, suficiente e necessária para torná-la *accountability*, faz com que as funções da ouvidoria seja uma “estrutura genérica” (Senge, 2017) que transcende a função mediadora. Está disposta para as atribuições de corrigir defasagens, que vão sendo apreendidas pelos usuários. Assim, o MPMA, ao adotar a perspectiva de adaptação, acolhe a variedade ilimitada de situações que integra o cotidiano dos usuários. Figura 1:

Elementos	Descrição
Função mediadora	A função de “ouvir”, tomar conhecimento do que diz o usuário, subtraindo-o da prática de favores de agentes públicos/políticos. Produz à interferência e solução mediada, apoiando o cidadão/usuário na relação com a Administração Pública (Peixoto, Marsiglia & Morrone, 2013).
Coprodução dos serviços públicos	A produção de bens e serviços públicos é feita com a proceduralização decorrente do cumprimento de normas legais e administrativas. Impõe-se a isso, a ambiência democrática, a esfera pública da participação do cidadão, que enseja exigências de legitimação, com o crivo da fiscalização (Mattia & Zappellini, 2014).
Racionalidade	A Ouvidoria é ferramenta de gestão e democracia, esfera pública de manifestação do cidadão, munido das diferentes racionalidades: substantiva e instrumental. As tomadas de decisões dos profissionais da Ouvidoria também secundadas na racionalidade, na ordenação dos fatos (Oliveira, 2019).
Legitimação	Agilidade, informalidade e autonomia são características que conferem à Ouvidoria a legitimação para funcionar como Ombudsman da sociedade. Como stakeholder contribui para a construção de serviços públicos, com elementos de avaliação externa (Lyra, 2016).
Poder Social	Ao possibilitar o diálogo com Administração Pública, a Ouvidoria capacita o cidadão a ser parte ativa no controle social da gestão pública, dando-lhe a influência direta sobre as decisões administrativas. Estabelece no processo de decisão a visibilidade dos destinatários dos serviços públicos. (Quintão, 2019).
Alinhamento	Agregar valor público, construído em decorrência da atuação da ouvidoria, resulta em alinhamento entre a Administração Pública e sociedade, na medida em que admoesta aquela sobre as percepções e exigências desta. Cria na experiência do presente a necessária reordenação para o futuro (Castro, 2016).

Figura 1: Figura descritiva das funções da Ouvidoria

Fonte: Elaboração do autor.

Desse modo, há um teste organizacional permanente, quanto à capacidade de oferecer respostas e criar valor público nos serviços comunicacionais de interseção entre o MPMA e a população. Assim, a ouvidoria traz a perspectiva do usuário, sem as formalidades da relação processual (Oliveira, 2019; Lopes, Luciano & Marcadar, 2018).

Trata-se de reverberar a compreensibilidade como fator primordial da relação aberta entre o cidadão e a gestão pública. Toma como pressuposto que o cidadão

entende as informações que são correlacionadas com o cotidiano e não as auferidas em estudos especializados, vazadas em linguagem técnica (Gallon, Trevisan, Pfitscher, & Limongi, 2011).

Daí verifica-se a necessidade de explorar essa relação, a qual se encontra registrada em cada auto de manifestação. Com isso, recolhe-se a percepção dos usuários sobre a *accountability*, a partir da associação com os indicadores: controle social, prestação de contas, transparência e participação social.

2.3 CONCEPÇÃO DE *ACCOUNTABILITY*

Accountability vem das experiências decorrentes da relação entre as organizações e seu público e se estende às formas como o aparato estatal lida com os cidadãos. Trata-se de práticas solidificadas no cotidiano das democracias avançadas. Esse fenômeno não acontece da mesma forma em democracias dos países do terceiro mundo. Nestes, as defasagens na cultura democrática são obstáculos à inclusão do cidadão nas decisões da gestão pública (Nguyen, Bach, Le, & Le, 2017).

A internalização de conceitos que denotam evolução institucional depende de padrões relacionados às formas como esses conceitos são praticados. Perceber as distorções a serem superadas segue o mesmo caminho. Há necessidade de classificar padrões de linguagem entre cidadãos e as exigências às instituições, para que façam à correção dessas distorções, interpretando-as segundo os modelos de referências (Throckmorton, Mayew, Venkatachalam, & Collins, 2015).

A origem da *accountability* reside na experiência de relações igualitárias entre os cidadãos, que os fazem ter facilidades em construir propósitos comuns. Mas tornar

isso realizável em democracias com defasagens nessas relações, a experiência é completamente outra. Na realidade, subsistem tensões cotidianas nos impasses em corrigir o distanciamento da gestão pública na relação com os destinatários dos serviços públicos, bem como as formas viáveis de controle do poder e das estruturas públicas que o cidadão tem diante de si (Rocha, 2011).

Accountability, conceitualmente, carrega as formas de cobrança aos gestores quanto à prevalência do interesse público. Desse modo, desde (Campos, 1990) caminha pelo esforço de internalização, em democracias locais, da construção coletiva quanto à legitimação do poder social em face do poder político e as maneiras como a gestão pública se expressa ao cidadão (Aranha & Filgueiras, 2016).

Diz respeito às rotinas de monitoramento do exercício das funções públicas e das estruturas de poder nas quais estão inseridas. Nessa situação, a *accountability* preconiza a superveniência de sistemas administrativos abertos ao cidadão. Sustenta-se na complementariedade de fatores para alinhar a administração pública às demandas da população, com base em valores compartilhados (Peixe, Rosa filho & Abreu Passos, 2018).

Na perspectiva estrutural da administração pública a atuação do principal órgão de controle de contas públicas, o Tribunal de Contas da União-TCU, é um exemplo das dificuldades de replicar os indicadores da experiência *accountability*. Mesmo que seja o órgão que atua no controle da Administração Pública brasileira, de forma abrangente e transversal sobre o funcionamento da gestão pública praticada nos três níveis do aparato estatal (Buta, Teixeira, & Schurgelies, 2018).

Cumpram observar que os modelos teóricos que examinam a administração pública não são estruturados sobre uma concepção unificada de *accountability*. Têm em comum o reconhecimento das deficiências em internalizá-la. Mas, não afirmam os

mecanismos que possibilitam a confiança do cidadão na gestão pública e nos serviços produzidos pela administração pública (Rocha, 2011).

A maneira de superar essa dificuldade é recolher, na construção teórica resultante da experiência do principal órgão de contas do país, a sustentação da unidade conceitual de controle da gestão pública. Assim, a busca pelo termo *accountability* nos julgamentos do TCU, nas 06 (seis) primeiras referências, mostram associações desse termo ao dever de prestar contas, transparência e participação social (Tribunal de Contas da União [TCU], 2020).

A ordenação temática que resulta dos julgamentos do TCU expõe as análises do órgão de controle, quanto às medições de desempenho e padrões de qualidade das gestões públicas. Impõe, ainda, a aplicação de critérios objetivos, em reação a crises, precariedades, dilapidações e outras mazelas comuns às práticas administrativas, que submetem os cidadãos e, por extensão, os usuários dos serviços públicos (TCU, 2020).

Torna-se necessário explorar as condições do reconhecimento da *accountability*, diante da impossibilidade de tradução. E também se envida a análise dos conceitos que guardam proximidade conceitual ou estão dentro de um mesmo gradiente de sentido. Nessa ordem de ideias, abre-se caminho para a codificação do que é percebido pelos usuários da ouvidoria, ao demandarem por providências, quanto ao que os atinge, sacrifica e discrimina, em termo de acesso aos bens e serviços públicos (Oliveira, 2019).

2.4 CONTROLE SOCIAL

O controle social é a ferramenta *accountability* que torna todo agente público, qualquer que seja a sua função pública, passível de questionamentos pelos cidadãos. O controle social, que resulta do engajamento do cidadão ou grupo social, possibilita a emancipação política do cidadão. Assim, favorece a realização da *accountability* por que corrige os conflitos de interesse entre o dever de servir à população e a sobreposição do interesse unicamente de manutenção do poder, dos desvios e da corrupção (Pereira *et al.*, 2019).

Ao mencionar *accountability* e controle social, o TCU considera que se trata de espaço de atuação da cidadania. Deve ser transversal nas atividades da administração pública. Decorre da necessidade de controle e fiscalização, além do controle institucional da corte de contas, como forma de prevenção e detecção da corrupção. Relaciona a *accountability* a termos como programas de integridade, controles internos, indicando formas de sua funcionalidade (TCU, 2020)

O controle social que se tem em vista é o decorrente da percepção do cidadão comum, que procura os serviços da ouvidoria. Manifesta-se por meio dos serviços da ouvidoria por não deter os privilégios da informação ou condições de enfrentar os desmandos do Poder Público, sem esse auxílio. Sob esse aspecto, o controle social é o ambiente externo à organização, esfera pública de concertação, quanto às medidas preventivas em relação aos atos desviantes dos deveres administrativos (Pinho & Gualberto, 2018).

2.5 PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas pelo agente público é indicadora de relações *accountability*. Trata-se exigência básica de desempenho em gestão pública. Tal condição dá-lhe usual associação com a *accountability*, quando transcende a

identificação com a tarefa de explicar a destinação dos recursos públicos à corte de contas (Portulhak, Delay, & Pacheco, 2015).

Isso é assim porque o principal documento técnico emitido por cortes de contas estaduais não tem o potencial devidamente exploradas. Resigna-se aos aspectos formais da prestação de contas, com a finalidade de dar cumprimento ao ritual normativo, com cotejo da regulação contábil e econômica e os indicadores da dimensão *accountability*, sem uma ampliada confrontação das reivindicações de grupos e atores sociais, atuantes numa determinada esfera pública (Afonso, 2012).

Desta forma, não é conhecida a estrutura dialogal disponível ao cidadão na prestação de contas, que lhe atribua valor como experiência compartilhada. Essa realidade é que faz o cidadão procurar serviços como o da ouvidoria. Forma de romper o afastamento das informações e do controle do gestor que lhe afeta mais diretamente. As condições objetivas de prestação de contas dificultam serem vistas como um vetor de *accountability* (Favreto, Alves, & Melo, 2016).

Esses valores somente ocorrem sob a égide da compreensibilidade do conteúdo formal das decisões da gestão pública pelo cidadão. Desde (Hall, 2001) as discussões sobre os dados contábeis contidos em prestações de contas são estudados, buscando-se formas de torna-los acessível ao cidadão. (Gallon, Trevisan, Pfitscher, & Limongi, 2011).

O TCU, ao relacionar *accountability* e prestação de contas, mostra a tendência em tornar as contas públicas universo de dados técnicos, menos hermético e mais aberto ao conhecimento do cidadão. Ordena a necessidade de publicidade de atos de gestão, ausência de documentos de realização de despesas públicas. Torna a prestação de contas uma indispensável abertura para o cidadão, destinatário próximo dos serviços públicos sob uma determinada gestão. Relaciona-a com integração de

instituições públicas, responsabilidade e forma de superar conflitos de interesses (TCU, 2020)

. A ouvidoria torna-se meio para o cidadão obter conhecimento sobre prestação de contas, sobre o aspecto que transcende ao sentido restrito, mas necessariamente relacionado a este, não apenas quanto aos serviços do Ministério Público, mas também dos serviços públicos em geral (Von Kriiger *et al.*, 2018).

2.6 TRANSPARÊNCIA

A transparência evita que o cidadão seja dispensado de explicações sobre os resultados da Gestão Pública. Com isso, enfrenta a situação recorrente de negação da *accountability*: a assimetria informacional entre a gestão pública e o cidadão (Siqueira & Oliveira, 2019).

A transparência diz respeito ao acesso às informações gerada pela Administração Pública. É o contraponto do poder desta na disposição do interesse público. Isto é assim porque, quando informações públicas relevantes se tornam compreensíveis ao cidadão geram o domínio pleno sobre os negócios da gestão pública, tornando igualitária a relação do detentor do poder com o cidadão. Quando não acontece essa disponibilidade de informação, busca os serviços da ouvidoria (Batista, 2010).

O órgão de contas tem referenciado a transparência como associada à *accountability*. A estrutura de regras que condiciona a gestão pública deve resultar em dados compreensíveis ao cidadão, dando eficiência ao acompanhamento social dos atos de gestão. O tratamento de dados, que é fator dessa compreensibilidade,

precede as informações destinadas ao cidadão, que este conheça os negócios e transações relacionados aos serviços públicos (TCU, 2020).

2.7 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os canais da ouvidoria atendem demandas relacionadas à participação social. Instrumenta e reconhece o cidadão como detentor da capacidade de mobilização em torno de causas e interesses públicos. Quando a população cobra a existência da prestação de serviços ou a qualidade da mesma, reclama de vulnerabilidades sociais e se define por seu interesse na efetiva prestação dos serviços públicos (Tisdall, 2017).

Trata-se de indicador de *accountability* que se consolida e se universaliza, em realidades diferentes, desde que aconteçam novas maneiras de reconhecer suas aplicações e a criação do seu valor social. O que, no entanto, prevalece é que os cidadãos são informados das decisões tomadas pelos agentes públicos, sem a efetividade da participação social. Daí o incremento da procura por serviços, como os prestados pela Ouvidoria, para superação dos obstáculos locais e assegurar essa efetividade (Michels & De Graaf, 2010).

O TCU, em suas decisões de controle da gestão pública, associa a *accountability* a transparência, considerando-a transversal às obrigações de gestores públicos. Atos de controle como as audiências públicas são antecedentes indispensáveis aos atos da administração pública que impactam, em condições específicas, a população. Exemplifica uma proposta de valor, destinada à avaliação coletiva, por meio da abertura ao diálogo com a população interessada e atende a critérios de transparência (TCU, 2020).

Portanto, *accountability* é conceito guarda-chuva que se serve de uma “teia de mecanismos”, com definições específicas, espaço de aplicação institucional interdependentes com os demais, limitações temporais e condicionalidades que impedem sua plenitude. Mas não há um fator chave que não possa ser escamoteado, usado como formalidade ou ser ignorado (Aranha & Filgueiras, 2016).

Os aspectos relacionados a necessidade da internalização da *accountability*, suscitados por (Campos, 1990), impõem o reconhecimento dos preceitos universais, que são determinantes para o fortalecimento da *accountability*. Desse modo, possibilitar o seu consequente: a boa gestão pública, como realidade transformadora (Aranha & Filgueiras, 2016). Figura 02.

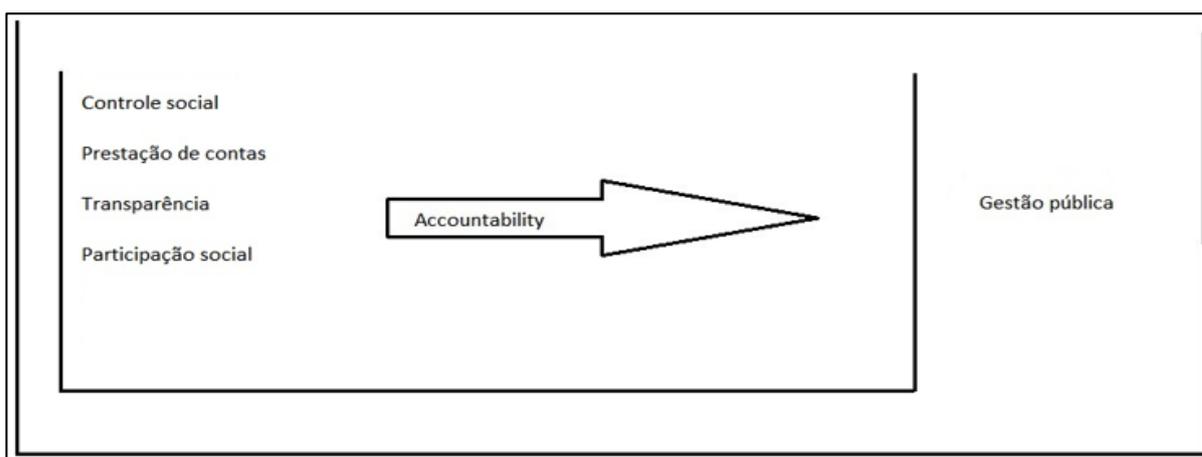


Figura 2: Descrição *Accountability*
Fonte: Elaboração do autor, 2020.

Mostra-se que a *accountability* traz os indicadores de ruptura contra a invisibilidade das representações sociais que reclamam da desestruturação das Políticas Públicas de correção das vulnerabilidades sociais. A ouvidoria se torna a estrutura pública mediadora nas reclamações, incertezas e falta de atenção diante de demandas da população; as quais estão expressas nas manifestações dos usuários, que necessitam de funcionalidades e maneiras de serem reconhecidas (Pires, 2012).

Capítulo 3

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta dissertação foi uma pesquisa qualitativa e exploratória com os dados secundários obtidos no Ministério Público do Estado do Maranhão. São dados da interação com a população, pelos canais da Ouvidoria, registradas como manifestações de usuários dos serviços da Ouvidoria, no período 2016-2019.

Tendo em vista que os fatos documentados (manifestações) pela instituição dispenderam consequências, foram consultados, além das manifestações dos usuários, a resposta da instituição dada em cada uma delas. Essa abordagem deu-se de maneira indutiva por que toma por base factual o que é declarado pelos usuários e o devolvido pela Ouvidoria. Toma-se o método hipotético-dedutivo, de forma secundária (Patias & Hohendorff, 2019).

Para interpretar as manifestações dos usuários e as respostas da ouvidoria usou-se os *softwares WORDART e MAXQDA*, versões *on-line*, depois que se fez a transcrição manual dos registros consultados. Os textos de cada manifestação e das respostas foram resumidos, buscando-se não perder o sentido do que demandou o usuário. Daí procedeu-se à análise de conteúdo, quanto à presença de fatores relacionados à *accountability*: controle social, prestação de contas, transparência, participação social. Com o objetivo de reconhecer sua percepção pelos usuários.

CAPÍTULO 4

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA E PERFIL DA AMOSTRA

Foram coletados os dados constantes nos relatórios de atividades do Ministério Público Estadual, divulgados anualmente, no período 2016-2019. Esses relatórios trazem as informações sobre todos os órgãos que compõem a instituição, quanto ao atendimento ao público e outras informações (Ministério Público do Estado do Maranhão [MPMA], 2019).

O *disclosure* de informações é uma ferramenta de gestão da transparência ativa. São dados de prestação de contas, que o MPMA põe em sua página na internet, como inovação e busca de referenciar suas práticas no cenário institucional. Essas informações são resumos analíticos da prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado. Trata-se de medida adotada por organizações públicas proativas em transparência (Machado & Macagnan, 2015).

Os relatórios de atividades do Ministério Público mostram o acesso de pessoas a todos os órgãos da instituição, como: convidados, demandantes, testemunhas, depoentes. Incluem os atendimentos pelos vários canais que passaram a ser disponibilizados à população, durante o período da pesquisa, com a institucionalização e ampliação da ouvidoria (MPMA, 2019).

Além disso, realizou-se consultas aos relatórios Ouvidoria em números, com o demonstrativo de atendimento pelos canais do órgão, tramitação dos procedimentos, as respostas e as medidas tomadas em face às manifestações dos usuários. Esses

relatórios são consolidados e divulgados anualmente. Há também o *disclosure*, com parciais trimestrais, quadrimestrais, semestrais (MPMA, 2019).

A partir desses dados, foi feito o levantamento com 2385 autos de manifestações de usuários da Ouvidoria e também as respostas dos membros da instituição às manifestações, contidas nos arquivos entregues, a pedido, pela Ouvidoria. Esses dados foram registrados, depois que passaram nos canais de interface dos usuários, no sistema digital SIMP, manuseado pela equipe da Ouvidoria.

Desses autos consultados, 767 tinham o teor completo das informações, desde as manifestações dos usuários, sua tramitação, até as respostas dadas pela Instituição a cada usuário. Esses dados, com os números aproximados, foram dispostos em estatística descritiva. O painel A, com o atendimento da instituição como um todo e os demais painéis com os dados só da ouvidoria, para expor a evolução, com a preponderância dos serviços da ouvidoria, do atendimento ao cidadão no período da pesquisa Figura 3.

ANOS	2016	2017	2018	2019	TOTAL
	54170	52869	31205	32852	171096

Painel A – Atendimento do Ministério Público

Fonte: MPMA (2020)

Nota: Adaptada pelo autor.

Tipos de Demanda	Ano				Total	
	2016	2017	2018	2019	Total	(%)
Reclamação	357	2213	965	53	3588	15,18
Crítica	30	25	7	24	86	0,36
Sugestão	2	10	4	4	20	0,08
Elogios	7	1	0	18	26	0,11
Pedido de informação	175	566	181	278	1200	5,08
Representação	3789	0	5084	9847	18720	79,19
Totais	4360	2815	6241	10224	23640	100

Painel B – Distribuição dos tipos de manifestações à ouvidoria por ano

Fonte: MPMA (2020)

Nota: Adaptada pelo autor

Mês de Recebimento	Ano				Total	
	2016	2017	2018	2019	Total	(%)
Pessoalmente	0	140	409	210	759	3,21
Formulário	324	600	825	1201	2950	12,48
DISQUE MP	312	494	1626	2436	4868	20,60
Correspondência	0	13	7	17	37	0,16

E-mail	470	163	863	1086	2582	10,92
Whatsapp	0	541	1560	3761	5862	24,80
Facebook	0	2	95	155	252	1,07
Instagram	0	0	18	26	44	0,19
Secretaria da Mulher da PR	2912	149	90	5	3156	13,35
Secretaria de DH da PR	49	478	573	1065	2165	9,16
DISQUE MA	293	203	2	0	498	2,11
Aplicativo CNOMP	0	0	75	0	75	0,32
Aplicativo MPMA cidadão	0	0	4	67	71	0,30
SIC	0	32	94	191	317	1,34
TOTAIS	4360	2815	6241	10220	23636	100,0

Painel C – distribuição das manifestações pelos meios adotados pelos usuários

Fonte: MPMA (2020)

Nota: Adaptada pelo autor

Assuntos mais demandados						
Assuntos	Ano				Total	
	2016	2017	2018	2019	TOTAL	(%)
Acessibilidade	0	59	27	14	100	0,47
Atuação do MP	41	70	66	92	269	1,27
Concurso Público	116	84	167	2016	583	2,75
Dúvidas Jurídicas	189	657	3443	6162	10451	49,36
Consumidor	110	23	41	64	238	1,12
Controle Externo da Atividade Policial	31	133	113	82	359	1,17
Crimes	2999	62	105	127	3293	15,55
Educação	71	79	134	170	454	2,14
Eleitoral	15	6	35	6	62	0,29
Execução Penal	11	33	27	6	77	0,36
Idoso	102	384	445	571	1502	7,09
Improbidade Administrativa	180	401	545	1100	2226	10,51
Infância e Juventude	197	142	109	570	1018	4,81
LAI	7	84	173	278	542	2,56
Meio Ambiente	130	92	110	181	513	2,42
Saúde	77	141	187	165	570	2,69
Violência Doméstica	0	59	29	7	95	0,45
Outros	81	306	188	200	775	3,66
TOTAIS	4069	2217	5430	9458	21174	100

Painel D - distribuição das manifestações por assunto

Fonte: MPMA (2020)

Nota: Adaptada pelo autor

Distribuição dos processos consultados			
Ano	Total Consultados	Total com Informações	Porcentagem de processos com informações
2016	63	29	46,031%
2017	441	202	45,80%
2018	690	242	35,072%
2019	1191	320	26,86%
TOTAL DE PROCESSOS CONSULTADOS		2385	

PORCENTAGEM TOTAL DE PROCESSOS COM INFORMAÇÕES	33,24%
---	--------

Painel E – Distribuição dos processos consultados

Fonte: MPMA (2020).

Nota: Adaptada pelo autor.

Figura 3. Painéis de Atendimento ao cidadão.

No painel A constam os números do atendimento do MPMA durante o período da pesquisa. São dados que mostram a transição, de uma sistemática de atendimento ao público basicamente presencial, para as novas formas de fazer o diálogo da população com o Ministério Público, com a institucionalização da ouvidoria e a opção do atendimento *on-line*.

No painel B, tem-se a distribuição dos tipos de manifestações, à escolha dos usuários, conforme a classificação das manifestações usada pela Ouvidoria. Não há, entretanto, limitação formal nessa interação entre o cidadão e a ouvidoria (Conselho Nacional do Ministério Público [CNMP], 2017).

No painel C, a distribuição pelos meios, o recorte da pesquisa, expõe a amplitude dos canais e as escolhas dos usuários. Retrata as preferências pelos canais que, na diversidade atual, apresentam a simplificação de acesso, com o uso de meio mais presentes nos hábitos da população (*whatsapp*). Além disso, esclarece sobre a interação da ouvidoria com outras estruturas administrativas de interface com a população.

No painel D consta a classificação das demandas. Esta é uma escolha da gestão da ouvidoria, relacionada as atribuições do Ministério Público. Há uma busca por simetria entre esta classificação e divisão de atribuições no MPMA, como forma de simplificar o encaminhamento às unidades de atuação da instituição.

No painel E, está exposta a distribuição dos processos consultados na pesquisa, nos anos do recorte proposto. Neste, fez-se um quadro completo do atendimento aos usuários do serviço da ouvidoria. Há, com isso, várias perspectivas na identificação dos múltiplos fatores constantes na situação estudada, em torno do fenômeno central deste trabalho.

A perspectiva da mudança na forma de relacionamento com o cidadão reside na comparação entre os dados apresentados pela instituição como atendimento ao público e o atendimento da ouvidoria. Com isso, esta estrutura da instituição assume um protagonismo em acolher as manifestações dos usuários, ampliando as formas de comunicação, transcendendo as formas de lidar com o cidadão. Conforme figura 4

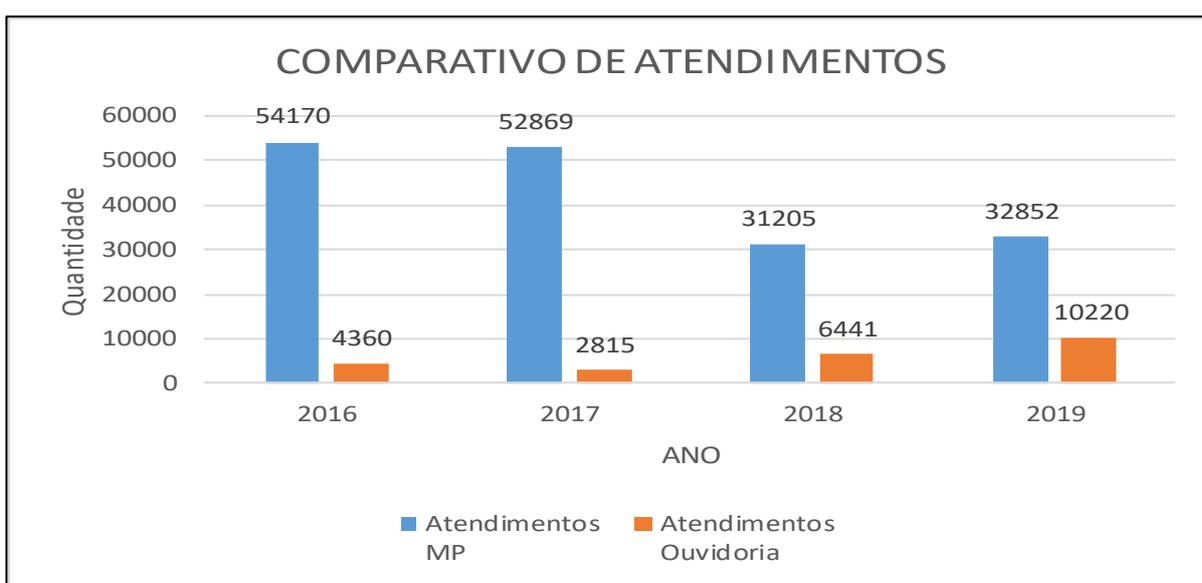


Figura 4: Comparativo de atendimentos

Fonte: MPMA (2020).

Nota: Adaptado pelo autor.

Com isso, tem-se a demonstração numérica global da relação do Ministério Público com a população, no período 2016-2019. Do mesmo modo que mostra a ascensão da ouvidoria na interlocução com o cidadão, explica a inserção de instituições como a Defensoria Pública, que lida diretamente com demandas que

resultam das precariedades sociais, substituindo o Ministério Público no atendimento de parte do segmento da população mais dependente dos serviços públicos.

Isso permite desenvolver o trabalho, tendo em vista que as exigências sobre a amostra na pesquisa qualitativa. Exerce-se, no entanto, a opção de estendê-la, nos limites da capacidade operacional, para que se tenha a cobertura ampla das manifestações dos usuários (Minayo, 2017).

4.2 DESENVOLVIMENTO

Para responder ao problema da pesquisa e cumprir seus objetivos, acessou-se os textos lançados nas manifestações dos usuários da ouvidoria. A sequência é como os autos das manifestações foram dispostas pela equipe da ouvidoria, considerando o ano da entrada de cada demanda, percorrendo-se o banco de dados disponibilizados, em todos os anos do recorte da pesquisa.

A leitura do conteúdo de cada uma das manifestações da amostra foi sequenciada para ter amostra significativa de cada ano. Guardou-se a proporção dos anos, do crescimento da busca pelos serviços da ouvidoria no volume global das manifestações.

Da leitura, passou-se às transcrições de cada um dos textos das manifestações. Destas fez-se o resumo de cada fato relatado. As expressões colhidas foram suficientes para ter fidelidade ao teor original, sem identificar o reclamante e nem a numeração dada à manifestação.

O fundamento é a ética da pesquisa, que limitar o uso dessa informação à autorização do cidadão. O resumo evita termos discursivos que nada acrescentam ao texto (Bardin, 2016).

pesquisado, usando o *wordart* como ferramenta auxiliar, no passo anterior à categorização que adiante se segue (Bardin, 2016).

Alguns estudos usam o *Wordart on-line* /a construção da nuvem de palavras em pesquisas qualitativas. Este *software* devolve apenas as palavras que trazem sentido e são relevantes, o que fornece os indicadores necessário ao estudo. A nuvem são as palavras dos usuários endereçadas à ouvidoria, reconhecidas como presentes ou frequentes no material da pesquisa (Hazan, Campos, Guimarães, & Lima, 2020).

Torna-se necessária acrescenta a categorização de outros termos aplicados pelos usuários em suas manifestações. Isso tem o sentido de agrupar uma amplitude maior de termos presentes nas manifestações, por conta das características comuns desses termos, que revelam proximidade semântica com a codificação. Assim, opta-se por uma “conceituação” lexical, por sua relação com a codificação (Bardin, 2016).

Nesse sentido, do universo de termos contidos nas manifestações foram escolhidas 106 palavras, por conta de terem mais repetições, a partir de simulações sobre uma significativa quantidade. Toma-se como pressuposto a observação de que esses termos traduzem a realidade de cada usuário e o que o impulsiona a buscar os serviços da ouvidoria. Em decorrência disso, fez-se a classificação, segundo os fatores relacionados à *accountability*, no padrão teórico da pesquisa (Throckmorton, Mayew, Venkatachalam, & Collins, 2015).

Com uso do *software MAXQDA*, colheu-se também a frequência de cada palavra. Daí chega-se à classificação das palavras usadas, dando-lhe os significados relacionados ao objetivo da dissertação (Creswell, 2010). Figura 6:

Categorização	Formas Codificadas/frequência
Controle social	Irregularidade (342), delegacia (15), serviços (21), público (137), servidor (39), gestão (5), instituição (8), ouvidoria (120), ministério

	(94), fornecimento (9), manutenção (12), saúde (51), secretaria (28), municipal (77), transporte (18), pagamento (22), pregão (19), presencial (13), edital (12), licitatório (19), administração (13), policiais (8), veículos (7), fornecimento (9). Descumprimento (8), professores (8), merenda (5), prática (26), salário (1), anônima (21), ilegal (15), exame (12), pública (38), ensino 96). Ilícito (169), representação (15), providências (68), lesivo (25), nomeação (6). Denúncia (171), medidas (42), ação (659).
Prestação de contas	Resolvido (9), instaurada (16), solucionado (14), apuração(132), tramitação (18), investigação (6), inquérito (28), firmado (9), realizado (20), processo (34), denúncia (171), irregularidade (342), expedida (5), constatada (221), recomendação (5), adotadas (30), ajuizada (8), resolução (6), detectada (7), firmado (9), autuada (43), ação (659), não (418)
Transparência	Ausência (18), médico (12), cargo (31), pagamento (22), hospital (28), transparência (13), acesso (7), municipal (77), portal (12), informação (16), delegacia (15), estado (30), câmara (20).
Participação social	Noticiando (18), idosos (14), filhos (8), abusada (6), estuprada (0), mulher (16), social (32), deficiência (33), vítima (31), esposa (6), agressão (17), negligenciada (8), situação (154), doméstica (10), violência (23), demandante (10), crime (25), denúncia (171), problema (28), rua (23), cidade (70), direito (68), risco (14), cometidos (6), vulnerabilidade (27), água (11), falta (18), sofrendo (7). Portadora (8), familiares (5), mental (16), suposta (103), violação (13), psicologicamente (11), especial (32) necessidades (2). Tratamento (8), inspeção (9), atendimento (20), averiguar (13), acompanhamento (15), manutenção (12), construção (9), fiscalizar (6).

Figura 6: Formas codificadas

Fonte: Elaboração do autor

A palavra irregularidade foi posta na experiência de controle social. No entanto, está associada também à prestação de contas, uma vez que ao serem suscitados sobre a manifestação do cidadão pela ouvidoria, parte dos integrantes do Ministério Público responderam: constatada ou não constatada, bem como há irregularidade ou não. Tanto é assim que a palavra NÃO é repetida 418 vezes, permanecendo a de termos aproximados por que conteúdo da linguagem real dos usuários (Ribeiro, Costa, & Remondes, 2018).

Desse modo, na codificação escolhida, os termos relacionados ao controle social dimensionam a real estrutura de poder sobre as quais se debruçam as manifestações: administração, secretaria, servidor, gestão, secretaria. Na mesma dimensão estão as atividades demandas, cuja insuficiência ou precariedade justificou a manifestação: fornecimento, manutenção, saúde, pregão.

Os termos postos como prestação de contas relacionam-se com as respostas que a instituição deu ao usuário. A resposta NÃO significa que algo foi, de imediato, esclarecido. De outra forma, precisa de apuração por meio de: notícia de fato, procedimento administrativo, inquérito civil, procedimento investigatório criminal ou outras medidas, como ações e denúncia, nos termos das resoluções CNMP 181/2017 e 166/2019.

A transparência é o termo apropriado para abrigar palavras como: ausência, portal, informações e transparência. Termos mais significativamente próximo da *accountability*, pelos quais existem indicadores de avaliação de portais e mecanismos próprios de acesso à informação

Considera-se que à participação social pertence as palavras: idoso, filhos e deficiências. Revela o comprometimento de terceiras pessoas em denunciar abusos, violências e abandono de vulneráveis numa comunidade. Os canais da ouvidoria são meios acessíveis para acionar o órgão público com a função de coibir malfeitorias contra pessoas que necessitam de cuidados especiais.

Com esses resultados, impõe-se a inferência quanto à percepção dos usuários sobre o código que traduz, dimensiona e expande a *accountability*. Para isso, explica-se os códigos abstraídos das manifestações, que estão absorvidos no cotidiano, para explicar a significação, o conseqüente da comunicação dos usuários com a ouvidoria (Bardin, 2016).

4.3 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Os dados evidenciam que a ouvidoria do MPMA se mostrou, no período da pesquisa, como estrutura de interface da população com o Ministério Público. O crescimento das manifestações dos usuários, nos dados numéricos é um indicador suficiente, especialmente o aumento em relação ao ano de 2019.

A preponderância da manifestação denominada representação (79,19%), por expressar as cobranças dos usuários, é uma evidência de que, embora não haja a menção à *accountability*: o controle social, a prestação de contas, a participação social e a transparência são termos percebidos pelos usuários como parâmetros de qualidade e desempenho da gestão pública. Segundo (Peixe, Rosa filho & Abreu Passos, 2018), a coexistência desses fatores produz o alinhamento entre a administração pública com as demandas da população, por serem complementares.

O aumento da utilização (preferido por 24,80%) do *whatsapp* como meio de manifestação indica a necessidade de oferecer inovações, em termos de ferramentas disponíveis à população. Essas inovações devem se harmonizar com os meios que possibilitem o anonimato do manifestante, usado desde o início da estruturação dos serviços, como o disque MP (preferido por 20,60%), que continua em crescente uso.

Quanto aos assuntos das demandas dos usuários, a amostra trouxe número alto de ocorrências com termos relacionados a vulnerabilidades sociais. Isto se deve aos cuidados dos promotores de justiça, dessa área de atuação, em informar à ouvidoria, de forma analítica, as providencias tomadas, o que resultou em mais presença nas manifestações, por conta do conteúdo completo nas respostas.

Os números que apontam o crescimento do assunto improbidade administrativa (10,59%), dobrando ano a ano, abrangem as representações dos usuários em relação

a irregularidades administrativas nas comunidades em que vivem. Trata-se de evidência da percepção dos fatores relacionados à *accountability*, mediante a constatação das deficiências da gestão pública e dificuldades em apresentar resultados na aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, a nuvem de palavras retiradas do material pesquisado e resumido, trazem as 4 codificações: participação social, prestação de contas, controle social e transparência. Mostram que são termos reconhecidos nas manifestações.

Das quatro, a transparência é identificada na categorização das 106 palavras mais frequentes entre as codificadas (13). Trata-se de fator relacionado à busca de conhecimento pelos usuários sobre os negócios públicos da gestão que os afeta. Suas manifestações são no sentido da cobrança por mais transparência em portais de órgãos públicos, informações sobre os serviços e funcionamento da Administração Pública.

Considera-se que a ausência de conteúdo nas respostas aos usuários, constatada em parte significativa da amostra, prejudica a necessária simetria com o que é demandado no texto produzido pelos usuários. Se o cidadão tem o dever de explicar o que quer, à instituição é devida a resposta, com conteúdo informacional adequado.

Os termos vazados no controle da administração pública pelo TCU são reconhecidos pelo cidadão que usa os serviços públicas e tem na ouvidoria o meio de expressar a insatisfação, que resulta da insuficiência de desempenho verificada pela corte de contas. Há uma evidente evolução no posicionamento das formas como o cidadão compreende os negócios públicos.

Mostra a superação das barreiras apontadas por (Kyohairwe, 2014), quanto à avaliação da performance de governos locais. A junção desses fatores, que resulta no conhecimento do cidadão sobre os negócios do Estado, se expande e avança.

As cobranças dos cidadãos iluminam as sombras da falta de transparência, reivindicam controles e participação social. Tornam possível a ruptura que impede a prestação de contas, mais do que é apresentado às cortes de contas.

A compreensibilidade constituída na absorção cotidiana de termos indicadores da correção das defasagens de *accountability* é um avanço evidente. Há o caminho aberto no sentido da expansão da experiência universal das relações igualitárias e simétricas entre o cidadão e os agentes públicos que tomam decisões (Ghoudousi, Alesheikh, & Saeidian, 2016).

Entretanto, a percepção desses indicadores não transforma a realidade ou derrota as formas de poder que legam as precariedades denunciadas pelos usuários. Muito mais aprendizados precisam ser concretizados e novas práticas de transparência ativa, aspectos dialogais (participação social) do controle social e da prestação de contas. São meios efetivos de ampliação da cidadania que emerge das precariedades causadas pela corrupção na gestão pública.

O fortalecimento da *accountability* na relação cotidiana da administração pública com o cidadão tem na ouvidoria relevante função mediadora, quando reconhece o poder social, ensejando novas racionalidades administrativas. O trabalho eficiente da ouvidoria está na ordem de ideias que conduzem à coprodução dos serviços públicos. Desse modo, a abrangência da comunicação com o cidadão constitui-se em um dos fundamentos da qualidade da gestão pública.

CAPÍTULO 5

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunicação institucional do Ministério Público deve ser sustentada no conhecimento que possibilita a efetividade e a evolução das ferramentas de gestão. Desse modo, a categorizações ou a classificação das demandas podem instrumentar a linguagem dos usuários, ao demandar os serviços da ouvidoria.

O Ministério Público deve ter, na comunicação com os usuários, o aprendizado necessário para lidar com a população. Com isso, devem ser corrigidas as formas mecanicistas e hierarquizadas de lidar com o cidadão. Nestas, servem-se encaminhamentos de providencias, sem que as respostas tenham a necessária compreensibilidade.

Os relatórios da ouvidoria podem ser analíticos sobre as demandas e não apenas de quantificação numérica. Isso atende à transparência ativa, na medida em que o cidadão terá a disponibilidade, em *disclosure* periódico, de conteúdo explicativo sobre a atuação dos serviços da ouvidoria, possibilitando o compartilhamento do valor público evidenciado na interface com a população.

Há necessidade de padronização das respostas dos integrantes da instituição, dadas à ouvidoria. As manifestações que não foram aproveitadas na amostra se deram porque não havia conteúdo completo. Especialmente, o texto das respostas dadas à ouvidoria, pelos integrantes da instituição.

A insuficiência de informações em parte significativa das respostas da instituição à ouvidoria é uma limitação da pesquisa. Não há como saber se o conteúdo da demanda do usuário tenha sido efetivamente conhecido, sem a resposta fundamentada e os casos tratados pelo integrante do Ministério Público.

Há necessidade de uma agenda de pesquisas futuras sobre *accountability* na gestão pública. Pesquisas que buscam a integração da sociedade e suas demandas às decisões do setor público. Professores, pesquisadores e as próprias instituições necessitam elaborar e aplicar novas técnicas, no sentido da transformação das gestões locais, diante do contexto internacional.

Pesquisas qualitativas, mediante o uso de outras metodologias, podem se tornar fatores de evolução no estudo do tema. Não apenas com o escopo apenas acadêmico, mas também seja para reformular/influenciar o aspecto gerencial da complexa estrutura administrativa de pais um continental, com realidades tão diversificadas, quanto distante umas das outras.

REFERÊNCIAS

- Van Acker W, Bouckaert G. (2018). What makes public sector innovations survive? An exploratory study of the influence of feedback, accountability and learning. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2):249-268. doi: 10.1177
- Afonso, A. J. (2012). Para uma conceptualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação e Sociedade*, 33(119), 471-484.
- Aranha, A. L., & Filgueiras, F. (2016). *Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual*. Brasília: Enap.
- Azevedo, T. K. G. N. de; Leitão, C. R. S. & Callado, A. A. C. (2019). Functions of Municipal Comptroller Offices: A Study among City Halls from Pernambuco State. *Administratie si Management Public*, 32(1), 139-155.
- Batista, C. L. (2010). As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. *Transinformação*, 22(3), 225-231.
- Baptista, R. C. M. (2018). O processamento de demandas anônimas e sigilosas nas ouvidorias dos Ministérios Públicos: o caso da ouvidoria do Parquet maranhense *Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público: ouvidorias do Ministério Público e o Estado democrático de direito*, 21(1), 127-143.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bastos, L. M. G., & Silva, E. N. (2019). Public Management and Governance a partir da Plataforma Web of Science: Análise bibliométrica sobre a temática. *Revista Brasileira de Administração Científica*, 10(3), 2-10.
- Buta, B. O., Teixeira, M. A. C., Schurgelies, V. (2018). Accountability nos atos da administração pública federal. *Revista Pretexto*, 19(4), 46-62.
- Camargo, A. C., Miranda, G. V., Magnoni, A. F. (2019). Convergência midiática e cultura participativa possibilidade de novas relações entre os agentes sociais no campo da comunicação e as novas tecnologias. *Anuário Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones"*, 1275-87.
- Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o Português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), p. 30-50.
- Castro, F. de. (2016). *A necessidade de alinhamento entre governança corporativa, gestão de riscos e controles internos administrativos para se atingir os objetivos e resultados, agregando valor público*. Trabalho de conclusão de curso, Escola Nacional de Administração pública, Distrito Federal, DF, Brasil.

- Conselho Nacional do Ministério Público. (2013). *Resolução nº 95, de 22 de maio de 2013*. Dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências. Recuperado em 14 junho, 2020, de <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0951.pdf>
- Conselho Nacional do Ministério Público. (2017). Manual de atendimento à sociedade. Brasília: CNMP. Recuperado em 10 junho, 2020, de https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Manual_Ouvidoria_Web.pdf
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed.
- Cunha, C. G.S. (2018). Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. *Revista Estudos de Planejamento*, 1(12), 27-57.
- Favreto, E. K., Alves, F. S., Silva, J. C. S., & Melo, M. T. (2016). Contabilidade aplicada ao setor público: uma análise da prestação de contas como instrumento de auto avaliação institucional. *Ambiente: gestão e desenvolvimento*, 9(2), 40-57.
- Gallon, A. V., Trevisan, R., Pfitscher, E. D., & Limongi, B. (2011). A compreensibilidade dos cidadãos de um município gaúcho acerca dos demonstrativos da lei de responsabilidade fiscal publicados nos jornais. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online)*, Rio de Janeiro, 16(1), p. 79-96.
- Ghoudousi, A., Alesheikh, A. A., & Saeidian, B. (2016). Analyzing public participant data to evaluate citizen satisfaction and to prioritize their needs via K-means, FCM and ICA. *Cities*, 55(6), 70-81.
- Hazan, A., Campos, L. V., Guimarães, S. M., Lima, N. R. W. (2020). Reconstrução dos conhecimentos sobre pesca acidental de tartarugas marinhas. *Braz. J. of Develop.* 6(5), 31217-31233.
- Kyohairwe, S. (2014). Local democracy and public accountability in Uganda: The need for organisational learning. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 15 (1), 86-103. Recuperado em 12 maio, 2020, de <https://doi.org/10.5130/cjlg.v0i0.406>
- Lopes, K. M. G., Luciano, E. M., Macadar, M. A. (2018). Criando valor público em serviços digitais: uma proposta de conceito: Creating Public Value in Digital Services: proposal of a concept. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 16, 207-221.
- Lyra, R. P. (2016). Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança. Paradigmas da ouvidoria pública e proposta de mudança. In: A. S. R. Cardoso & R. A. Menezes (Orgs). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios* Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPEA).

- Machado, V., & Macagnan, C. B. (2015). Public Governance: Factors of Disclosure from the Municipalities of Southern Brazil. *Journal of Public Administration and Governance*, 5(4), 1-22.
- Mattia, C. de, & Zappellini, M. B. (2014). Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. *Cadernos EBAPE.BR*, 12(3), 573-589.
- Medeiros, J. C. E., Demo, G., Farias, R. A. S., Souza, L. G de, França, J. B. O relacionamento com o cidadão: Revisão Bibliométrica da Produção Científica. *Revista Perspectivas Contemporâneas*, 14(2), 168-187.
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010) Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Minayo, M. C. S. (2017). Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. *Revista Pesquisa Qualitativa*, 5(7), 01-12.
- Ministério Público do Estado do Maranhão (2018). *Relatório de atividades 2017*. Recuperado em 11 junho, 2020, de https://www.mpma.mp.br/arquivos/transparencia/arquivos/8893_relatorio_de_atividades_do_mpma_2017.pdf
- Ministério Público do Estado do Maranhão (2019). *Relatório de atividades 2018*. Recuperado em 13 junho, 2020, de https://www.mpma.mp.br/arquivos/transparencia/arquivos/9887_relatorio_de_atividades_2018.pdf
- Moura, E. A. C., & Andrade, E. S. (2018). Controle social, transparência administrativa e ouvidorias públicas. *Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público: ouvidorias do Ministério Público e o Estado democrático de direito*, 1(1) 177-195.
- Nguyen, T., Bach, T., Le, T., & Le, C. (2017), "Local governance, corruption, and public service quality: evidence from a national survey in Vietnam", *International Journal of Public Sector Management*, 30(2), 137-153.
- Oliveira, D. D. (2019). Disseminando conceitos de ouvidoria utilizando a metodologia "aprender fazendo". *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, 2(2), 131-138.
- Patias, N. D., & Hohendorff, J. V. (2019). Critérios de qualidade para artigos de pesquisa qualitativa. *Psicologia em Estudo*, 24(1), 1-14.
- Peixe, B. C. S., Rosa Filho, C., & Abreu Passos, G. (2018). Governança pública e accountability: Uma análise bibliométrica das publicações científicas nacionais e internacionais. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 15(36), 77-96.

- Peixoto, S. F., Marsiglia, R. M. G., Morrone, L. C. (2013). Atribuições de uma ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. *Saúde e Sociedade*, 22(3), pp.785-794.
- Pereira, I. P., Chai, C. G., Loyola, C. M. D., Felipe, I. M. A., Pacheco, M. A. B., & Dias R. S. (2019). O Ministério Público e o controle social no Sistema Único de Saúde: uma revisão sistemática. *Ciênc. Saúde coletiva*, 24(5), 1767-1776.
- Pinho, L. C., Filho, & Gualberto, T. C. S. (2018). O programa de integridade em empresas celebrantes de contrato com o distrito-federal: uma análise à luz da Lei 6.112/2018. *Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros*, 9(34), 23-33. Recuperado em 23 junho, 2020, de <http://periodicos.processus.com.br/index.php/egjf/article/view/74>.
- Pires, R. R. C. (2012). Implementando Desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re) produção de desigualdades. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 1(13), 7-13.
- Portulhak, H., Delay, A. J., Pacheco, V. (2015). Prestação de Contas por Entidades do Terceiro Setor e seus Impactos na Obtenção de Recursos: um Olhar Sobre o Comportamento dos Doadores Individuais. *Pensar Contábil*, 14(55), 56-64.
- Quintão, T. (2019). Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público*, 70(2), 297-324.
- Reese, S. (2020). Taking the learning organization mainstream and beyond the organizational level: An interview with Peter Senge. *The Learning Organization*, 27(1), 6-16.
- Ribeiro, D. J. T., Remondes, J., & Costa, A. P. (2019). Comunicação governamental: o exemplo do ministério da felicidade dos Emirados Árabes Unidos. *Âmbitos. Revista Internacional De Comunicación*, (44), 54–72. <https://doi.org/10.12795/Ambitos.2019.i44.04>
- Rocha, D. A. P. (2016). A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Herbert Wechsler. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 50(5), 867-883.
- Rocha, A. C. (2011). *Accountability* na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 14(2), 82 – 97.
- Senge, P. M. (2017). *A Quinta Disciplina: arte e prática da organização que aprende*. Rio de Janeiro: Best seller.
- Silva, T. I. M., Cavalcante, R. B., Silva, H. R. M., Santos, R. C., Guimarães, E. A. A., Pinheiro, M. M. K. (2018). Difusão da inovação tecnológica e-sus ab: aceitação ou rejeição? *Cogitare Enferm.* 23(3), 1-11.

- Siqueira, D., Oliveira, V. (2019). *Transparência ativa como pilar de efetivação do governo aberto e fortalecimento do poder local*. Recuperado em 28 junho, 2020, de <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/download/20311/1192612821>.
- Tisdall, E. K. M. (2017). Conceptualising children and young people's participation: examining vulnerability, social accountability and co-production. *The International Journal of Human Rights*, 21(1), 59-75.
- Tribunal de Contas da União. (2020). *Acórdão*. Recuperado em 6 julho, 2020, de <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/accountability/%2520/%2520?ts=1594080165322&pb=acordao-completo>
- Throckmorton, C. S., Mayew, W. J., Venkatachalam, M., & Collins, L. M. (2015). Financial fraud detection using vocal, linguistic and financial cues. *Decision Support Systems*, 74, 78-87.
- Vidal, D. S. M., & Rocha-Pinto, S. R. (2020). A incorporação da accountability em rotinas organizacionais de controles internos. *Revista Ciências Administrativas*, 26 (1), 1-15.
- Von Krieger, C. C., Andrade, E., Silva, A., Mourão, C., Pizzol, R., & Lima, S. (2018). Desafios à implantação de modelos de gestão por competências no setor público federal: o caso de uma autarquia federal. *Revista do Serviço Público*, 69(3), 707-740.
- Wittmann, M. L., Lübeck, R.M., Nelsis, V. M. (2013). Uma visão não-linear sobre estratégia empresarial pelo prisma da complexidade. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 7 (4), 117-135.